Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

25 883 Arbeidsomstandigheden

Nr. 254

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2015

1. Inleiding

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) is de werkgever verantwoordelijk voor het gezond en veilig werken door zijn werknemers en dient hij een beleid te voeren dat gericht is op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden. Maar er zijn situaties waarin ook de opdrachtgever grote invloed heeft op de mogelijkheden om gezond en veilig te werken, bijvoorbeeld als wordt gewerkt op de locatie van een opdrachtgever of met arbeidsmiddelen van de opdrachtgever. Dit geeft het belang aan van een sterke rol en verantwoordelijkheid van de opdrachtgevers voor gezond en veilig werken. In het Algemeen Overleg van 15 mei 2014 (Kamerstuk 25 883, nr. 242) heb ik u toegezegd met u van gedachten te zullen wisselen over dit onderwerp, nadat ik mijn gedachten daarover heb opgemaakt.
Ook bij andere gelegenheden is dit onderwerp aan de orde gesteld, onder meer tijdens het AO van 12 december 2013 (Kamerstuk 26 956, nr. 194) over de BRZO 1999 en het AO Arbeidsomstandigheden van 30 oktober 2014 (Kamerstuk 25 883, nr. 246). In de Kabinetsreactie bij de aanbieding van twee inspectierapporten over asbest kondigde ik een verkenning aan van de mogelijkheid van een ketenaanpak voor asbest[1].

In deze brief ga ik in op de mogelijkheden om opdrachtgevers meer nadrukkelijk hun verantwoordelijkheid te laten nemen voor gezond en veilig werken. Conclusie is dat een algemene bestuursrechtelijke ketenaansprakelijkheid vooralsnog een stap te ver is. Wel zijn er wettelijke mogelijkheden voor de sector bouw en de asbestbranche, die beter benut of uitgebreid kunnen worden. Verder informeer ik u over activiteiten, gericht op het stimuleren van verantwoord opdrachtgeverschap, die dit najaar starten.

[1] Kabinetsreactie bij rapportages over asbest, 11 juli 2013. Kamerstuk 25 834, nr. 79.

kst-25883-254
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

2. De invloed van opdrachtgevers op arbeidsomstandigheden

Het vraagstuk van verantwoord opdrachtgeverschap op het terrein van gezond en veilig werken is niet nieuw. Er zijn diverse goede voorbeelden van branches, sectoren en individuele opdrachtgevers die bewust goede randvoorwaarden bieden voor gezond en veilig werken. Bij een keten van opdrachtgever(s) en een werkgever, kunnen opdrachtgevers het gezond en veilig werken mede beïnvloeden, omdat zij – naast de werkgever – de condities kunnen bepalen waaronder wordt gewerkt. Daarbij gaat het niet alleen om situaties waarin zij werkmethoden voorschrijven of arbeidsmiddelen of een arbeidslocatie bieden. Ook op andere wijze kunnen opdrachtgevers condities bieden die het werken binnen de grenzen van de wet mogelijk maken. Hier tegenover staan opdrachtgevers die het werken binnen de grenzen van de wet juist in de weg staan, bijvoorbeeld door disproportionele prijsafspraken in een contract of een onrealistische planning. In dat geval spelen opdrachtgevers juist een rol bij het ontstaan van risico's voor de gezondheid en veiligheid van werkenden.

De bouw

De verantwoordelijkheid van opdrachtgevers voor gezond en veilig werken is het best waarneembaar op het terrein van de bouw. Juist daar is de rol van de professionele opdrachtgever al in de ontwerpfase cruciaal. Als bij de aanvang van een project goed wordt nagedacht over veiligheidsaspecten en de planning, leidt dat tot minder arbeidsrisico's. Uit een factsheet van de Inspectie SZW[2] blijkt dat bij woningcorporaties 40% van de geconstateerde overtredingen te wijten is aan de rol van de opdrachtgever en aan keuzes die zijn gemaakt in de ontwerpfase. In de factsheets over «bestrating» en «wegenbouw»[3] wordt geconstateerd dat opdrachtgevers niet altijd op de hoogte zijn van hun verantwoordelijkheid voor een veilige inrichting van de bouwplaats tijdens de ontwerpfase. Opdrachtgevers leggen soms een zodanige tijdsdruk op dat dit kan leiden tot ongevallen.

Een speciale subsector binnen de bouw betreft de asbestbranche. Juist omdat in die sector wordt gewerkt met stoffen die erg schadelijk zijn voor de gezondheid is het van groot belang dat een opdrachtgever zijn verantwoordelijkheid neemt door een deugdelijk asbestinventarisatierapport op te laten stellen en door te werken met bonafide bedrijven. In de praktijk zijn de opdrachtgevers vaak de beslissers; niet de asbestverwijderaars.

Op grond van Europese regelgeving[4] kent hoofdstuk 2, afdeling 5 van het Arbeidsomstandighedenbesluit (Arbobesluit) al verplichtingen voor professionele opdrachtgevers op het terrein van de bouw. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over het in de ontwerpfase rekening houden met de verplichtingen voor de arbeidsomstandigheden die gelden in de uitvoeringsfase (artikel 2.26), het laten opstellen van een Veiligheids- en Gezondheidsplan (V&G-plan; artikel 2.28) en het informeren van de Inspectie SZW bij bouwwerken die meer dan 30 werkdagen beslaan of meer dan 500 mensdagen (artikel 2.27). Ook draagt de opdrachtgever zorg voor de coördinatie van werkzaamheden als in de uitvoeringsfase meerdere partijen werkzaam zijn. Verder kent artikel 19 van de Arbowet verplichtingen voor de specifieke situatie dat het eigen personeel van een

---

[2] Factsheet over het inspectieproject Woningcorporaties. Oktober 2011.

[3] Factsheets van de Inspectie SZW. Beide uit maart 2014.

[4] De EU-richtlijn van 24 juni 1992 over de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor tijdelijke en mobiele bouwplaatsen.

opdrachtgever samenwerkt met het personeel van een ingehuurde werkgever.

Andere opdrachtgevers

Met uitzondering van de verplichtingen voor opdrachtgevers in de bouw en die uit artikel 19 van de Arbowet, kent de wet geen verplichtingen voor opdrachtgevers op het terrein van gezond en veilig werken. Daarom is er geen aanleiding om informatie te registeren. Het zicht op overtredingen van de Arbowet waarbij opdrachtgevers een rol spelen, in andere sectoren dan de bouw is daarom beperkt. Wel is duidelijk dat ook buiten de bouw een meer verantwoord opdrachtgeverschap toegevoegde waarde heeft. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de chemische sector (bijvoorbeeld ingehuurde steigerbouwers tijdens een onderhoudsstop), transport, koeriersdiensten, de zorgsector en de schoonmaaksector. In diverse van deze branches wordt gewerkt op de locatie en/of met het materiaal van de opdrachtgever.

3. Relatie met de rol van de opdrachtnemer (werkgever of zzp'er)

Een eigen verantwoordelijkheid van de opdrachtgever doet niet af aan de verantwoordelijkheid van de werkgever. Deze is en blijft verantwoordelijk voor de arbeidsomstandigheden van zijn werknemers. Ook werknemers hebben en houden hun verplichting om zorg te dragen voor hun eigen veiligheid en gezondheid en die van andere betrokken personen, en de daarover ontvangen instructies na te leven.
Werkgevers zijn echter in het algemeen niet betrokken bij de ontwerpfase van een opdracht. Zij kunnen dan ook niet meedenken over een preventieve aanpak. In de fase van aanbesteding van een project kan zo concurrentie op arbeidsomstandigheden ontstaan. Werkgevers staan hier dan soms voor een afweging tussen fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en het binnenhalen van werk voor hun werknemers. Dit geldt eveneens voor werkenden die niet voor een werkgever werken maar als zelfstandige direct voor een opdrachtgever. Een zzp'er is verantwoordelijkheid voor de eigen omstandigheden. Voor zzp'ers met een slechte onderhandelingspositie geldt de afweging tussen fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en het binnenhalen van werk soms nog sterker.

4. Aanscherping beleid

Geen algemene ketenaansprakelijkheid

Tijdens het Algemeen Overleg van 15 mei 2014 werd in het bijzonder de introductie van een ketenaansprakelijkheid voor gezond en veilig werken aan de orde gesteld. Met ketenaansprakelijkheid op het terrein van arbeidsomstandigheden wordt bedoeld dat een andere partij dan de werkgever, die primair verantwoordelijk is, in de keten aangesproken wordt op het (niet) naleven van verplichtingen. Op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW) kan een opdrachtgever al door een benadeelde werknemer worden aangesproken op arbeidsomstandigheden (artikel 7: 658, lid 4). Daarom is, naast deze civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid, de mogelijkheid van een bestuursrechtelijke ketenaansprakelijkheid verkend. De conclusie daaruit is dat een algemene bestuursrechtelijke ketenaansprakelijkheid vooralsnog een stap te ver is. De omvang van de problematiek is daar nog niet voldoende scherp voor. De noodzaak, de geschiktheid en de proportionaliteit van dit instrument is daardoor moeilijk aan te tonen.

De juridisch meest haalbare vorm van een bestuursrechtelijke ketenaansprakelijkheid is het aan opdrachtgevers opleggen van concrete verplichtingen, waarbij het gaat om situaties en specifieke omstandigheden waarin opdrachtgevers duidelijk een eigen rol (kunnen) spelen. Daarbij kan worden gedacht aan de situatie dat een opdrachtgever een arbeidsplaats of materieel ter beschikking stelt, bij werk op de locatie van een opdrachtgever, bij inhuur van een partij zonder de juiste papieren, bij voorwaarden aan een contract of randvoorwaarden aan werkzaamheden die strijdig zijn met de Arbowet of als de geboden condities duidelijk niet mogelijk zijn binnen de grenzen van de Arbowet.

Aanscherping bepalingen voor de sector bouw

De signalen zijn dat de wettelijke verplichtingen voor opdrachtgevers in de bouw te weinig handhavingsmogelijkheden bieden. Dit hangt samen met de formuleringen van deze verplichtingen en de gekozen sancties. Soms kan alleen een boete worden opgelegd als bij herinspectie blijkt dat een waarschuwing niet heeft geleid tot naleving van de wet. Als bij herinspectie de papieren wel in orde zijn, vervalt het aanknopingspunt voor handhaving. Daarom zal een juridische exercitie plaatsvinden naar de mogelijkheden om de huidige verplichtingen voor opdrachtgevers in de bouw aan te scherpen en strengere sancties in te voeren.

Wettelijke verplichtingen bij asbestverwijdering

Met uitzondering van de algemene bepalingen voor opdrachtgevers in de bouw, heeft de Inspectie SZW geen handvat om te handhaven richting opdrachtgevers van asbestverwijdering. Artikel 3 van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 schrijft weliswaar voor dat een opdrachtgever over een inventarisatierapport moet beschikken, maar de Inspectie SZW is niet bevoegd hierop te handhaven en het Asbestverwijderingsbesluit kent geen bestuurlijke boete[5].

Overtredingen op het terrein van asbest kunnen verstrekkende gevolgen hebben voor de gezondheid van de betrokken werkenden. Daarom ben ik voornemens in de regelgeving specifieke verplichtingen op te nemen voor (professionele) opdrachtgevers van asbestverwijdering. Op grond van die verplichtingen kunnen opdrachtgevers worden gesanctioneerd voor de volgende overtredingen:

- het laten saneren zonder dat een (volledig) inventarisatierapport is opgesteld;
- het laten saneren zonder dat het rapport aan de saneerder is gegeven;
- het laten saneren door een niet-gecertificeerd bedrijf;
- het laten uitvoeren van werk door werkenden die niet-gecertificeerd zijn;
- het niet melden van de werkzaamheden aan de Inspectie SZW.

Hierbij zal rekening worden gehouden met het onderscheid tussen zakelijke opdrachtgevers en particuliere opdrachtgevers.

Het stimuleren van verantwoord opdrachtgeverschap

Opdrachtgevers kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het beleidsdoel van gezond en veilig werken, door bewust aandacht te besteden aan gezond en veilig werken in contracten met opdrachtnemers en in de randvoorwaarden die zij bieden voor het uitvoeren van een opdracht. Daarmee geven ze invulling aan hun verantwoordelijkheid op grond van het BW.

---

[5] Dit besluit gaat op termijn (2018) op in het Omgevingsbesluit, dat nu ook geen bestuurlijke boete kent.

Om opdrachtgevers daarin te stimuleren en te faciliteren, begin ik in het najaar met de uitvoering van maatregelen, gericht op het bevorderen van verantwoord opdrachtgeverschap. Daarbij gaat het onder meer om het met het veld concreet invullen van het begrip verantwoord opdrachtgeverschap. Verder wordt het ontwikkelen en gebruiken van eigen gedragscodes gestimuleerd en worden kennis en goede voorbeelden verspreid. Eén van de sectoren die bijzondere aandacht zal krijgen is de bouw. Onderdeel van deze maatregelen is een communicatiecampagne, waarin voorlichting wordt gegeven over de wettelijke rol van opdrachtgevers in de bouw. Opdrachtgevers zijn hiervan vaak slecht op de hoogte.
In de praktijk zijn diverse branches al bezig. In de aanpak kan daarom worden voortgebouwd op de bestaande initiatieven. Ik zal blijven volgen of deze vrijwillige aanpak tot voldoende resultaat leidt.

5. Samenvattend

Met een stimulerende aanpak gericht op de rol van opdrachtgevers, kan een betere naleving worden bereikt op het terrein van gezond en veilig werken. Dit is van belang voor de gezondheid en de duurzame inzetbaarheid van werkenden.

In het najaar starten activiteiten om vast te stellen hoe een verantwoord opdrachtgeverschap eruit ziet en wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft. Daarnaast vindt een verkenning plaats naar de mogelijkheden om de huidige verplichtingen voor opdrachtgevers in de bouw aan te scherpen en om strengere sancties in te voeren en worden specifieke verplichtingen geïntroduceerd voor opdrachtgevers van asbestverwijderingsbedrijven. Met dit pakket aan maatregelen verwacht ik problemen aan te kunnen pakken bij de bron vooraan de keten – in plaats van alleen achteraan de keten, waar degenen die het werk uitvoeren risico's lopen. Bovendien wordt hiermee de concurrentie op basis van arbeidsomstandigheden tegengegaan.

De resultaten van deze aanpak zullen worden gevolgd. Als blijkt dat het voorgaande onvoldoende wordt opgepakt, dan zal op termijn opnieuw worden bezien of er een aanleiding is voor de introductie van een algemeen geldende bestuursrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor gezond en veilig werken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher